

La gobernanza ambiental en América Latina

Mapeando miradas, dinámicas y experiencias¹

Barbara Hogenboom, Michiel Baud,
Fabio de Castro y Mariana Walter

En los últimos años los países latinoamericanos han ocupado un papel clave en los debates globales sobre las causas y soluciones a los problemas ambientales y al cambio climático. Esta región se ha constituido en un espacio de innovación y búsqueda de alternativas donde movimientos sociales, gobiernos y empresas se encuentran y desencuentran, reconfigurando la gobernanza ambiental. En este artículo se presentan algunos de los marcos conceptuales del proyecto de investigación ENGOV sobre «Gobernanza Ambiental en América Latina y el Caribe: Desarrollando Marcos para el Uso Sostenible y Equitativo de los Recursos Naturales» (*www.engov.eu* 2011-2015). El artículo presenta tendencias y procesos clave en la gobernanza ambiental de la región, incluyendo dinámicas espaciales y escalares centrales. ENGOV es un proyecto de investigación financiado por la Unión Europea y constituido por un consorcio de 10 centros de investigación de Europa (Holanda, Francia, España, Noruega) y América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, México) que co-patrocina esta edición especial de la revista *Ecología Política*, presentando algunos de sus resultados entre sus contenidos.

La gobernanza ambiental en América Latina

La gobernanza ambiental en América Latina ha atravesado importantes transformaciones en las últimas décadas. Desde la mitad de los años ochenta

en adelante se dio una tendencia generalizada a abandonar los arreglos institucionales centrados en el Estado. El énfasis en la privatización y descentralización impulsó nuevos enfoques del manejo de los recursos naturales que enfatizaron el autogobierno y mayores niveles de participación para la sociedad civil y las empresas privadas. Las políticas neoliberales promovieron en muchas ocasiones la privatización de recursos naturales tales como agua, bosques, tierra y recursos pesqueros, produciendo importantes impactos socioambientales en la región (Liverman y Silvina Vilas, 2002). En paralelo, se desarrollaron alianzas entre organizaciones de la sociedad civil, ONG (internacionales) e instituciones académicas, y emergieron perspectivas alternativas de gobernanza para los usuarios locales y comunidades. Esta corriente abrió camino a procesos de «glocalización» que vincularon actores locales y globales en el desarrollo de enfoques locales para el manejo de recursos naturales. Pese a ello, la desigualdad persistente, la pobreza, la corrupción, la violencia, la limitada capacidad institucional y el poder de las élites con frecuencia profundizaron las desigualdades de poder e inhibieron la implementación efectiva de tales iniciativas (Larson, 2003).

En la década pasada, nuevos cambios políticos y económicos nuevamente influenciaron fuertemente la gobernanza ambiental en la región. A escala nacional, varios partidos y candidatos post-neoliberales (con frecuencia de izquierda) que provenían de fuera de la élite establecida fueron electos. Sus agendas políticas prometieron el cambio del modelo de desarrollo económico, democratizar los procesos de toma de decisiones e intensificar la lucha contra la pobreza y la exclusión social, política y

1. Este artículo se basa en la publicación: HOGENBOOM, B., BAUD, M. y DE CASTRO, F. (2012), *gobernanza ambiental en América Latina: hacia una agenda de investigación integradora*. Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales, vol. 12, p.57-72

cultural. En su discurso, muchos de estos gobiernos enfatizaron la necesidad de reformas (radicales) para resolver los problemas sociales y económicos de una manera sustentable, basada en la asociación entre actores estatales y no estatales. En este contexto, los discursos ambientales, las identidades indígenas y las demandas y movilizaciones por justicia social crecientemente se desplazaron «hacia arriba», desde las arenas activistas hacia las instituciones políticas nacionales y estatales.

A nivel global, una configuración más multipolar y de mercado reemplazó gradualmente la larga historia de dependencia económica de América Latina. No sólo las relaciones comerciales y de inversión globales se han diversificado, sino que también se han desarrollado un conjunto de iniciativas para la integración regional. Brasil, por ejemplo, ha demostrado ser uno de los principales mercados mundiales emergentes. Estas transformaciones están creando profundos efectos en la producción y cadenas de valor – regionales y globales – así como en la geopolítica. La creciente demanda de materias primas, especialmente proveniente de Asia, ha subido los precios mundiales de éstas y las ganancias por exportación y los ingresos públicos de América Latina. Además la crisis económica internacional no solo ha confirmado las críticas al modelo de desarrollo basado en el mercado libre y un Estado pequeño (tanto en América Latina como en general) sino que también ha facilitado un papel más importante para los países latinoamericanos en poderosas instituciones internacionales como el G20 o el Fondo Monetario Internacional. Aún más, las preocupaciones por el cambio climático global han ubicado al ambiente como un tema central de la agenda del sistema de gobernanza de la Tierra, dentro del cual varios líderes latinoamericanos han tomado una posición activa (Petkova et al., 2010).

Curiosamente, la gobernanza ambiental en la región desafía la dicotomía de procesos arriba-abajo y abajo-arriba: las nuevas iniciativas dirigidas a afrontar las problemáticas ambientales han emergido tanto de presiones internacionales como de demandas de abajo a arriba provenientes de la sociedad civil. Pero, a pesar del hecho de que estas nuevas condiciones generalmente parecerían posibilitar aproximaciones más sustentables y equitativas del uso de recursos na-

turales en América Latina, los debates recientes y las reformas políticas propuestas continúan reflejando claras tensiones entre las metas de desarrollo económico, inclusión social y protección de los ecosistemas. Por una parte, los gobiernos latinoamericanos con frecuencia hacen referencia a las metas de desarrollo del milenio como una agenda para simultáneamente mejorar las circunstancias sociales (pobreza, seguridad alimentaria, desigualdad de género) y proveer servicios ambientales (biodiversidad, captura de carbono, regulación climática). De otra, los temas ambientales y sociales son usualmente dejados de lado en proyectos económicos de gran escala que apuntan a la minería y extracción de petróleo (Hogenboom, 2014) o el gigantesco programa de integración regional IIRSA (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana). Estos cambios recientes y contradicciones emergentes deben, por tanto, ser incluidos en un análisis de cómo la gobernanza ambiental se ha formado en América Latina y qué lecciones pueden aprenderse.

Integrando miradas

A pesar del gran número de estudios académicos sobre el uso de recursos naturales y los desafíos ambientales en América Latina, existe una necesidad urgente de desarrollar marcos integrados para promover el diálogo entre diferentes disciplinas y comunidades de investigación, tales como los estudios del desarrollo agrario, pueblos indígenas, urbanización, políticas ambientales formales y prácticas informales locales de uso de recursos naturales. Recientemente ha emergido un buen número de iniciativas para el uso sustentable de recursos naturales, incluyendo reformas en legislación ambiental, procedimientos de manejo descentralizado, asociaciones sociales y económicas, esquemas de compensación financiera, e iniciativas de co-manejo. Sin embargo, las brechas entre el discurso y la construcción de conocimiento, y entre diseño institucional e implementación real y monitoreo son con frecuencia amplias y representan desafíos mayores (Lemos y Agrawal, 2006). La complejidad de los procesos socioambientales, y la necesidad de

sistemas de manejo que sean adaptables y eficientes muestra la importancia de enfoques flexibles y mecanismos participativos. En este aspecto, la perspectiva de gobernanza ambiental apunta a integrar la diversidad de sistemas de manejo incluyendo el amplio conjunto de actores sociales y sistemas ecológicos. La *gobernanza ambiental*, un concepto que emergió como una propuesta neoliberal de enfoque no Estatal, ha sido retrabajada por las ciencias sociales para proponer nuevas perspectivas institucionales sobre el manejo de recursos naturales. El enfoque de la gobernanza ambiental toma en consideración las capacidades para resolver problemas colectivos de diferentes actores a fin de comprender las interacciones sociales y posibles conflictos entre ellos en un proceso dinámico y complejo (Kooiman et al., 2005). Esta perspectiva está relacionada con los conceptos de *justicia ambiental* – que coloca en el centro del debate la distribución de costos y beneficios ambientales, el empoderamiento de grupos marginalizados, la inclusión de género y la reducción de la pobreza (Carruthers, 2008) – y la *política ambiental*, donde la posición del Estado ha sido gradualmente redefinida (Eakin y Lemos, 2006).

Considerando la larga tradición de investigación ambiental y los desarrollos teóricos recientes, el tiempo actual permite un marco de gobernanza ambiental en América Latina más inclusivo, flexible y orientado hacia la interdisciplinariedad que los producidos hasta ahora. A pesar de algunos valiosos ejemplos de actores interesados que se han involucrado en proyectos académicos, y la presencia de importantes redes académicas regionales, los esfuerzos de investigación acerca del uso de recursos naturales en la región están limitados por numerosos obstáculos a la generación y circulación del conocimiento.

Primero. No han existido esfuerzos regionales sistemáticos para analizar los problemas de la gobernanza ambiental y los nuevos desafíos ambientales desde una perspectiva general latinoamericana. En consecuencia, las propuestas exitosas que permiten afrontar los problemas socioambientales de la región han permanecido limitadas hasta ahora a las subregiones (esto es, la Amazonía, los

Andes, Centroamérica, el Caribe) o a contextos más locales.

Segundo. A pesar de que se han desarrollado análisis más integrados en la última década, la investigación sobre el uso de recursos naturales permanece dividida en unidades de recursos (p. ej.: minería, tierra, agua, pesquería o bosques), grupos sociales (p. ej.: colonas, invasoras y poblaciones ancestrales), y sectores de política pública (conservación, desarrollo y alivio de la pobreza).

Tercero. La mayor parte de la investigación socioambiental en América Latina ha sido llevada a cabo desde la perspectiva de disciplinas individuales. La integración entre ciencias sociales y naturales se ha desarrollado con el tiempo, pero irónicamente todavía son limitados los esfuerzos de fertilización entre el amplio rango de las ciencias sociales y las humanidades. Notablemente, los enfoques enraizados en la historia han sido a duras penas incorporados.

Cuarto. Las recientes iniciativas tomadas por los gobiernos post-neoliberales, sus implicaciones para la gobernanza ambiental, el alivio de la pobreza y la igualdad social y de género, y la influencia del cambiante contexto internacional todavía no han recibido la necesaria atención académica.

A fin de avanzar en la investigación sobre gobernanza ambiental en América Latina, se necesita una perspectiva regional que vaya más allá de los enfoques existentes. Nuevos conocimientos pueden generarse desde el análisis comparativo entre unidades de recursos, al tiempo que se reconocen las evidentes diferencias en los usos físicos, económicos y sociales de diferentes recursos naturales en los distintos escenarios regionales. Aún más, análisis integradores que combinen la configuración topográfica, múltiples actores locales y múltiples instituciones pueden generar una mejor comprensión de cómo el uso de diferentes recursos, los grupos sociales y las políticas públicas podrían estar relacionados. En tercer lugar, juntar los diferentes enfoques disciplinarios de los desafíos ambientales y la gobernanza podría proporcionar una mejor comprensión de procesos dinámicos desde una perspectiva explícitamente multiescalar y

diacrónica. En cuarto lugar, la concentración en políticas recientes que combinan la reducción de la pobreza, la inclusión social y la conservación ambiental podría dar luz sobre cómo los actores interesados interactúan para enfrentar desafíos ambientales a muchos niveles. Por último cabe destacar que la creciente permeabilidad de las fronteras espaciales e institucionales establecidas, así como el reconocimiento que las conexiones requieren de estrategias multiescalares, dan lugar a análisis de las dimensiones transnacionales de interacciones económicas, políticas y sociales. Sobre este aspecto la investigación acerca del uso sostenible y equitativo de los recursos naturales se ha convertido en un campo interdisciplinario, en la medida que coincide con un conjunto de nuevos enfoques multidisciplinarios. Alimentarse de los varios campos de las ciencias sociales hace posible una mejor comprensión de los complejos procesos y relaciones sociales vinculados al uso y manejo de recursos naturales en América Latina. Así, los historiadores pueden describir y analizar cómo las fronteras cambian y saltan continuamente en el tiempo (Baud, 2000). La ciencia y la economía política ha analizado políticas transnacionales – incluyendo redes transnacionales de abogacía y redes de creación de políticas públicas – y la transnacionalización económica (Hochstetler y Keck, 2007). Ecologistas políticos y humanas enfatizan la interacción entre procesos socioambientales locales y más amplios en los sistemas de manejo de recursos naturales (de Castro, 2012), mientras que sociólogos y antropólogos se interrogan sobre cómo la cultura, la información y la tecnología influyen cambios en los valores materiales y simbólicos de la naturaleza a través de los diferentes grupos sociales (Latta y Wittman, 2010). En este marco, ejercicio de mapeos de experiencias y procesos son una valiosa herramienta para estudiar e ilustrar la complejidad espacial y escalar de las luchas de poder que están en juego en la gobernanza del ambiente y los conflictos que se forman en torno a ésta, tanto en América Latina como en otras regiones del mundo ■

Referencias

- BAUD, M. (2000), State-building and Borderlands in Latin America. En VAN DIJCK, P., OUWENEEL, A. y ZOOMERS, A., (eds), *Fronteras: Toward a Borderless Latin America* (pp. 41-82). Amsterdam: CEDLA Latin American Studies No. 87.
- CARRUTHERS, D. V., (2008), *Environmental Justice in Latin America: Problems, Promise, and Practice*. Cambridge: MIT Press.
- DE CASTRO, F., (2012), Multi-scale Environmental Citizenship: Traditional Populations and Protected Areas in Brazil. En LATTA, A., y WITTMAN, H., (eds), *Environment and Citizenship in Latin America: Natures, Subjects and Struggles* (p. 39-58). New York and London: Berghahn Books (CEDLA Latin America Series).
- EAKIN, H., y LEMOS, M.C., (2006), *Adaptation and the State: Latin America and the Challenge of Capacity-Building under Globalization*. Global Environmental Change vol. 16, p. 7-18.
- HOCHSTETLER, K. y KECK, M.E., (2007), *Greening Brazil: Environmental Activism in State and Society*. Durham: Duke University Press.
- HOGENBOOM, B., (2014), South American Minerals at the Crossroads of Global Markets, National Politics and Local Needs. En DE CASTRO, F., VAN DIJCK, P., y Hogenboom, B. (eds), *The Extraction and Conservation of Natural Resources in South America: Recent Trends and Challenges* (p. 1-22), Cuadernos del CEDLA 27 (http://www.cedla.uva.nl/50_publications/pdf/cuadernos/cuad27.pdf). Amsterdam: CEDLA.
- KOOIMAN, J., JENTOFT, S., PULLIN, R., y BAVINCK, M., (2005), *Fish for Life: Interactive Governance for Fisheries*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- LARSON, A.M., (2003), *Decentralization and Forest Management in Latin America: Towards a Working Model*, Public Administration and Development vol. 23 (3), p. 211-226.
- LATTA, A., y WITTMAN, H., (2010), *Environmental Citizenship in Latin America: A New Paradigm for Theory and Practice*, European Review of Latin American and Caribbean Studies vol. 89, p. 107-116.
- LE MOS, M. C. y AGRAWAL, A., (2006), *Environmental Governance*, Annual Review of Environment and Resources vol. 31, p. 297-325.
- LIVERMAN, D. M., y VÍLAS, S. (2006), *Neoliberalism and the Environment in Latin America*, Annual Review of Environment and Resources vol. 31, p. 327-363.
- Petkova, E., Larson, A. y PACHECO, P., (2010), *Forest Governance, Decentralization and REDD+ in Latin America*, Forests vol. 1 (4), p. 250-254.